

УДК 343.8 + 343.9

Е.А. Писаревская

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ

Проблема защиты прав несовершеннолетних правонарушителей остается актуальной и одной из наименее разработанных проблем в настоящее время в Российской Федерации. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав нередко рассматриваются в качестве государственного правозащитника, однако эффективность их деятельности в различных субъектах Российской Федерации оценивается неоднозначно.

Ключевые слова: защита прав несовершеннолетних правонарушителей, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Одним из наиболее обсуждаемых в настоящее время вопросов является дискуссия о необходимости создания системы ювенальной юстиции для несовершеннолетних, а также о применении ювенальных технологий при осуществлении работы с несовершеннолетними правонарушителями.

«Классический подход» к пониманию сущности ювенальной юстиции говорит о том, что это система защиты прав несовершеннолетних в сфере уголовного правосудия. Её лейтмотивом является защита ребёнка от зла, воплощаемого в преступлении и в образе жизни, связанном с преступлением. В этой системе ключевым звеном является ювенальный суд, выступающий как институт, организующий деятельность по осуществлению контроля за поведением несовершеннолетнего, и оказание подросткам-правонарушителям социальной или иной помощи [1. С. 106]. Но при этом остается вопрос: так ли необходимо в данный момент кардинально перестраивать существующую с 1999 г. систему профилактики правонарушений несовершеннолетних или все же совершенствовать имеющуюся? Однако вне зависимости от избранного направления реформирования представляется несомненным, что обеспечение функционирования механизма защиты прав несовершеннолетних правонарушителей в значительной мере зависит от эффективности деятельности субъектов, осуществляющих защиту их прав.

Общепризнано, что наиболее эффективной в данной сфере является ранняя профилактика, когда подростки еще не совершили преступлений, а также своевременное лишение родительских прав в случаях, когда для этого имеются законные основания. Именно ранняя профилактическая работа может выступить в качестве наиболее эффективного механизма защиты прав несовершеннолетнего. И именно на этой стадии профилактики своевременность и эффективность деятельности субъектов профилактики требуют особо пристального внимания. Одним из таких субъектов, стоящих согласно действующему федеральному законодательству во главе всей системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, являются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее по тексту – КДН) часто рассматривают в качестве связующего звена между системой профилактики и системой отправления правосудия в отношении несовершеннолетних [2].

Оценка эффективности деятельности данного субъекта существенно отличается в зависимости от субъекта РФ. Исследователями подчеркивается, что до сих пор проблемы нормативно-правового регулирования деятельности КДН решены не были. Отсутствие единого государственного подхода снижает качество и эффективность работы не только самих комиссий, но и всей системы профилактики, что подчас приводит к невозможности обеспечения интересов ребенка, а также к прямому нарушению его прав и законных интересов. Следовательно, можно наблюдать прямую взаимозависимость между обеспечением единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и обеспечением единого государственного подхода к определению правового статуса комиссий. Отсутствие второго не позволяет эффективно реализовать первый [3. С. 29].

Следует отметить, что регламентация деятельности КДН в 2012–2013 гг. подверглась значительной корректировке, однако этого явно недостаточно. Так, были внесены изменения в ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В настоящее время в тексте закона указано, что КДН создаются «в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий» [4]. Таким образом, законодатель на федеральном уровне подчеркнул важность координационной функции КДН в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

При этом, например, в ч. 2 ст. 4 Закона Кемеровской области от 17.01.2005 № 11-ОЗ при изложении функции областной КДН и в первоначальной редакции в качестве первой по списку была предусмотрена реализация функции координации деятельности и обеспечения взаимодействия государственных органов Кемеровской области, территориальных органов исполнительной власти по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов [5].

Указанные изменения, безусловно, необходимо оценить положительно. Вместе с тем возникает вопрос: достаточно ли простого указания на основную координирующую функцию КДН, при отсутствии детальной регламентации их деятельности, отсутствии повсеместного обеспечения КДН штатом сотрудников, комплектование штатов которых в настоящее время зависит от волеизъявления руководства субъекта Российской Федерации? Результаты нашего исследования, проведенного в Кемеровской области, подтверждают

настоятельную необходимость комплектования штатов КДН квалифицированными сотрудниками на постоянной основе. Одного ответственного секретаря для эффективной реализации возложенных на них федеральным законодательством функций явно недостаточно. Самая минимальная штатная численность районных КДН должна предусматривать две штатные единицы: сотрудника, занимающегося административной практикой, и сотрудника, реализующего иные функции (например, координации, реабилитации), предусмотренные федеральным законом от 24 июня 1999 г. Так, администрацией г. Новокузнецка неоднократно направлялись письма в администрацию Кемеровской области о принятии мер к увеличению штатной численности работников КДН. Но положительного ответа получено не было. Если бы данный вопрос был решен на федеральном уровне, такие проблемы были бы исключены.

При этом анализ информации о деятельности КДН в г. Новокузнецке Кемеровской области показал, что полномочия по координации деятельности органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних реализуются КДН, несмотря на недостаточную штатную численность. Так, например, в 2013 г. данные полномочия были реализованы путем организации и проведения межведомственной комплексной профилактической операции «Подросток». В ее состав были включены и проведены операции «Здоровье», «Дорога», «Забота», «Выпускник», «Группа», «Рецидив», «Контакт». Кроме того, на основании постановления КДН Новокузнецкого городского округа в феврале 2013 г. была проведена акция «Семья».

Функции по обеспечению координации и взаимодействия субъектов системы профилактики по вопросам соблюдения условий воспитания, обучения и содержания несовершеннолетнего в семье, находящейся в социально опасном положении, осуществляются КДН также при реализации комплексной программы индивидуально-профилактической работы с такими семьями.

В целом вопросы, касающиеся состояния работы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, регулярно рассматриваются на заседаниях КДН Новокузнецкого городского округа. Например, в мае 2013 г. на заседании с участием представителей всех заинтересованных субъектов был рассмотрен вопрос о состоянии работы по профилактике общественно опасных деяний на территории г. Новокузнецка и результативности профилактической работы с несовершеннолетними, осужденными условно. По результатам работы было принято соответствующее постановление. Информацию о проделанной работе ответственные субъекты предоставили в КДН к 01.10.2013 г. Отметим, что при этом фиксируется большая загруженность ответственных секретарей КДН, которые вне зависимости от численности детского населения в различных районах города реализуют весь объем полномочий.

Постановлением Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 было утверждено Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав [6]. Но принятие данного положения не устранило все имеющиеся у практических работников вопросы, касающиеся регламентации деятельности КДН. Необходимо принятие федерального закона, регламентирующего их деятельность.

Не случайно при рассмотрении в рамках поручения Правительства Российской Федерации в Генеральной прокуратуре Российской Федерации было отмечено, что необходима более детальная нормативная регламентация вопросов организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на федеральном уровне. Следует согласиться с мнением Е.В. Ильговой, что данная задача может быть решена путем принятия на федеральном уровне нормативного акта, определяющего основы организации деятельности КДН в России, а также с ее аргументами, приводимыми в обоснование необходимости принятия данного акта [3. С. 29]. Подчеркнем основное. Согласимся, что, во-первых, принятие федерального закона о КДН позволит обеспечить единый подход правоприменителя в отношении места и роли КДН в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, и, следовательно, во-вторых, будет способствовать более эффективной реализации мер, направленных на защиту прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних, предупреждение безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

Упомянутое выше Примерное положение о КДН содержит понятие КДН, соответствующее ст. 11 федерального закона от 24.06.1999 г. в действующей редакции, обозначает систему комиссий субъектов РФ, правовую основу и принципы их деятельности, задачи, полномочия (функции) комиссий субъектов РФ и муниципальных комиссий, состав комиссий и ряд других вопросов [6].

Заметим, что в данном положении представлен более подробный перечень полномочий КДН в сравнении со ст. 11 федерального закона от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ. При этом текст Примерного положения, на наш взгляд, не лишен недостатков. Так, в тексте Примерного положения не названа координирующая функция муниципальных комиссий. При определении состава КДН использована формулировка «могут быть», следовательно, по-прежнему не решен вопрос об обязательной штатной численности КДН в расчете на численность детского населения.

При этом в связи с принятием вышеуказанного Примерного положения в настоящее время подлежат переработке все положения о КДН субъектов РФ и муниципальных образований. Обратимся к тексту положения о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации г. Новокузнецка, утвержденному Постановлением главы г. Новокузнецка от 18.02.2009 г. № 18. Учитывая тот факт, что вопрос о штатной численности КДН по-прежнему остался нерешенным, очевидно, что положение, согласно которому только ответственный секретарь работает в комиссии на постоянной основе, останется неизменным. Аналогичная ситуация складывается по районным КДН. Именно данный вопрос является наиболее актуальным для правоприменительной практики Кемеровской области.

Действительно, в соответствии с действующим законодательством создание КДН и организация деятельности таких комиссий относятся к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета РФ [7]. Не оспаривая важность учета региональной специфики, полагаем, что федеральные обязательные требования необходимы.

Примерное положение о КДН не может решить принципиальные вопросы, касающиеся функционирования комиссий. Полагаем обоснованным включение в текст федерального закона о КДН нормативов обеспечения штатными сотрудниками с учетом рекомендуемой нормы: в региональной комиссии – 1 специалист на 5 районных (городских) комиссий, комиссий районных в городах; в районной (городской), районной в городе комиссии – 1 штатный специалист на 2 тысячи детского населения, но не менее двух [3. С. 31–32].

Таким образом, в настоящее время в целях единообразия правоприменительной практики и повышения эффективности деятельности КДН необходимо принять федеральный закон о данных комиссиях, носящий не декларативный характер, а представляющий федеральные стандарты, обязательные для исполнения в регионах.

Литература

1. Гета М.Р., Писаревская Е.А. Ювенальная юстиция: проблемы и перспективы : учеб. пособие. Новокузнецк: НФИ КемГУ, 2013. 121 с.
2. Тропинина Л.И. «Ювенальный» Пленум [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. Режим доступа: Компьютер. сеть НФИ КемГУ, свободный.
3. Ильгова Е.В. Еще раз к вопросу о статусе Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, или «Услышит ли Москва регионы?» // Вопросы ювенальной юстиции. 2012. № 1 (39). С. 29–32.
4. Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ред. от 28.12.2013) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. Режим доступа: Компьютер. сеть НФИ КемГУ, свободный.
5. Закон Кемеровской области от 17 января 2005 года № 11-ОЗ «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Кемеровской области» (ред. от 07.03.2013) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. Режим доступа: Компьютер. сеть НФИ КемГУ, свободный.
6. Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 года № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. Режим доступа: Компьютер. сеть НФИ КемГУ, свободный.
7. Чакалова М.С. Мнение по проекту Федерального закона «Об основах организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», представленному на обсуждение [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. Режим доступа: Компьютер. сеть НФИ КемГУ, свободный.

Pisarevskaya Elena A. Novokuznetsk Institute of Kemerovo State University (Novokuznetsk, Russian Federation)

ON THE EFFECTIVENESS OF THE COMMISSIONS ON JUVENILES AFFAIRS AND PROTECTION OF THEIR RIGHTS.

Keywords: protection of the rights of juvenile delinquents, Commissions on Juveniles Affairs and Protection of their Rights.

The timeliness and effectiveness of the preventers' activities at early stages of prevention is very important. Under current federal legislation, the Commissions on Juveniles Affairs and Protection of their Rights head the system of prevention of juvenile neglect and delinquency. The Commissions are often considered to be a liaison between the system of delinquency prevention and the system of administration of juvenile justice.

The effectiveness of Commissions is essentially different and depends on the subjects of the Russian Federation. Some researchers stress that the problems of normative legal regulation of the Com-

missions activities have not been solved yet. The lack of a universal state approach decreases the quality and effectiveness of both the Commissions and the whole prevention system and it results in the impossibility to ensure the interests of juveniles and direct violation of their rights and legal interests.

The regulation of the activities of the Commissions on Juveniles Affairs and Protection of their Rights in 2012-2013 was considerably corrected. Federal legislators stressed the significance of the coordinative function of the Commissions within the system of prevention of juvenile neglect and delinquency.

The Ruling № 995 of the Government of the Russian Federation dated 06.11.2013 approved the Draft Provision on the Commissions on Juveniles Affairs and Protection of their Rights. But the approval did not eliminate all the questions relating to the regulation of the Commissions activities.

The author of the article thinks that federal compulsory requirements are necessary, though, regional specificity is also significant. Thus, to raise the effectiveness of the Commissions and to unify the law enforcement practice, there should be a Federal law on the Commissions including the normative standards for staffing.

References

1. Geta M.R., Pisarevskaya E.A. *Yuvenal'naya yustitsiya: problemy i perspektivy* [The juvenile justice: problems and prospects]. Novokuznetsk: NFI KemGU Publ., 2013. 121 p.
2. Tropinina L.I. "Yuvenal'nyy" Plenum [The "Juvenile" Plenum]. Available at: Consultant Plus.
3. Il'gova E.V. Eshche raz k voprosu o statute Komissiy po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav, ili "Uslyshit li Moskva regiony?" [Once again the question about the Commission on Minors and protection of their rights, or "Will Moscow hear regions?"]. *Voprosy yuvenal'noy yustitsii*, 2012, no. 1 (39), pp. 29-32.
4. Federal Law no. 120-FZ of June 24, 1999 "On the principles of prevention of the neglected children and juvenile delinquency" (edited December 28, 2013). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173298/. (In Russian).
5. Law no. 11-OZ of Kemerovo region on January 17, 2005 "On the system of prevention of neglected children and juvenile delinquency in Kemerovo region" (edited March 7, 2013). Available at: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW284;n=30456>. (In Russian).
6. Government Decree № 995 of November 6, 2013 "On approval of Regulations on Commissions for Minors and protection of their rights". Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154121/. (In Russian).
7. Chakalova M.S. *Mnenie po projektu Federal'nogo zakona "Ob osnovakh organizatsii i deyatel'nosti komissiy po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav"*, predstavlenному na ob-suzhdenie [An opinion on the draft of the Federal Law "On the basis of the organization and work of Commissions for Minors and protection of their rights", submitted for discussion]. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=73003>.